

CONSULTA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO DE LEI QUE ASSEGURA O FORNECIMENTO DE LEITE PARA CRIANÇAS EM IDADE PRÉ- ESCOLAR

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

*Professor Emérito da Universidade Mackenzie, em cuja Faculdade de Direito foi
Titular de Direito Econômico e de Direito Constitucional.*

Solicitam-me, o Deputado Hélio Bicudo, breve opinião sobre seu Projeto de Lei nº 4.157/98, recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, que cria o Programa Nacional de Apoio à Infância - PRONAI, como instrumento do Fundo Nacional de Alimentação - FNA, com dotação orçamentária subsidiária, composta por doações que deverão receber tratamento incentivado no campo tributário.

Levantou-se, durante a tramitação do Projeto, a dúvida se poderia ser criado um novo programa dentro do Fundo, em face das rígidas normas constitucionais sobre a geração de novas despesas, nos termos dos artigos 165 a 169 da Constituição Federal.

Entendo que, da forma como o projeto de lei foi elaborado - contando com participação do eminente jurista Dalmo de Abreu Dallari, de meu filho Rogério Gandra Martins e minha-tal objeção não se sustenta, na medida em que os diversos dispositivos da

seção dedicados aos assuntos do Título VI da Constituição Federal são respeitados.

Comentei tais dispositivos de forma exaustiva no volume VI, tomo II dos Comentários que, pela Editora Saraiva, elaborei com Celso Bastos sobre a Constituição Brasileira (15 volumes), remetendo à leitura daquele livro os interessados em conhecer melhor meu pensamento a respeito.¹

No caso concreto, é de se lembrar que o § 3º do art. 166 determina, em seu inc. I, que:

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I. sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".²

¹ Comentei o "caput" do art. 166 da Constituição Federal, dizendo: "O art. 166 introduz o duplo grau de exame pelas Casas do Congresso para os projetos de leis relativas ao tríplice instrumento de administração das finanças públicas. E acrescenta que a lei, que permite créditos adicionais, deverá ter idêntico tratamento legislativo.

A apreciação pelas duas Casas do Congresso, na forma do regime comum, pressupõe, à luz do novo texto, que as matérias que sejam de seu interesse imediato tenham tramitação legislativa mais célere.

À evidência, a forma regimental deverá ser ainda indicada pelos parlamentares, posto que o regramento anterior necessita ser adequado à nova Constituição. Critica-se a redação "Pelas duas Casas do Congresso Nacional", como se a tomada de posição fosse conjunta e, portanto, do Parlamento, como um todo.

Embora a redação possa permitir tal conclusão, visto que, como se verá adiante, a Comissão Mista permanente é que preparará o relatório, o certo é que não se pode excluir interpretação distinta pela qual as duas Casas decidirão separadamente, a partir de um regimento comum.

Em outras palavras, o texto constitucional tanto pode permitir que o regimento comum determine votação conjunta das duas Casas ou votação em separado, a partir de um relatório conjunto.

A legislação anterior prevalece até a alteração regimental, posto que não conflitante, na medida em que as leis orçamentárias eram aprovadas pela Câmara e pelo Senado.

No concernente aos créditos adicionais, colocados em leis separadas, o princípio decorre de que tais créditos podem ser acrescentados aos orçamentos já submetidos ao Legislativo, desde que com previsão ampla, geral e anterior, para que sejam aprovados posteriormente. Nem sempre a administração orçamentária cinge-se aos estreitos limites das leis preexistentes, razão pela qual o acréscimo de recursos, dentro de parâmetros constitucionais, que impõem restrições definidas e já atrás examinadas, só pode ser veiculado por leis especiais.

Teme-se, todavia, que, em face da estrutura da Federação conformada pela Constituição, tal expediente extremo possa transformar-se em rotina, desestabilizando-se os mecanismos rígidos do art. 164.

Creio, todavia, em uma interpretação sistemática, que os créditos adicionais, por serem de exceção, não podem ser rotineiros nem podem permitir o alarceamento dos severos controles do art. 164, com o que seus efeitos desestimuladores passem a ser reduzidos à mínima expressão" (ob. cit. p. 256/258).

² O art. 166 conforma, nas 3 leis de orçamentos, a regra da unidade, como se percebe em todos os seus parágrafos. Trotabas relembra: "on distingue habituellement les règles d'unité est d'universalité du budget. A la vérité, il ne s'agit pas de deux règles distinctes, mas de l'expression d'une même idée sous deux aspects différents: l'autorisation budgétaire doit porter

O projeto não só é compatível, como aperfeiçoa a oferta da merenda escolar à população mais necessitada de recebê-la, ou seja, crianças que estão na fase de sua formação biológica, em que a destinação marcará para sempre sua condição de trabalhador e cidadão.

Sabe-se, hoje, que a desnutrição na primeira idade afeta de forma irreversível o perfil biológico e psicológico da criança, sendo que parte do subdesenvolvimento no mundo e no Brasil decorre da existência destes subcidadãos, que tiveram amputada, na infância, a possibilidade de seu desenvolvimento intelectual, psíquico e físico por força de má alimentação.

Ora, o projeto de lei está absolutamente compatibilizado com a lei de diretrizes orçamentárias dos últimos anos e com a vinculação constitucional de verbas para educação, a partir dos arts. 167, inc. IV, e 212, pois elemento basilar para o desenvolvimento da população mais carente do país.³

Não sem razão, o art. 203, inciso III, da Constituição Federal, que cuida da assistência social e o 227, que trata da família, referem-se à educação "lato sensu" como forma de integração à sociedade, a partir do apoio social do Estado, da sociedade e da

sur le total des dépenses et des recettes, et ce total évoque à la fois la somme Qui ressamble dans un acte unique l'ensemble des autorisations budgétaires et le détail de chacune de ces autorisations. D'un côté, l'universalité requiert la présence, dans cet acte, de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Loin d'être indépendantes, ces deux formules sont donc bien complémentaires d'une même idée: le budget est une addition. Qui doit réunir chacun des éléments de dépense et de recette, sans aucune omission ni confusion. C'est ce caractère commun d'addition, réunissant la totalité des dépenses et des recettes, qu'il faut d'abord préciser avec la règle d'unité.

L'unité du budget est liée à la personnalité d'une collectivité. Cette observation limite la portée de la règle de l'unité. C'est ainsi que, par le jeu des subventions ou des dépenses obligatoires Qui mettent certains services de l'État à la charge des collectivités locales, des relations étroites et une certaine dépendance existent entre les budgets locaux et celui de l'État où disparaissent les charges des services d'intérêt national assumées par ces collectivités" (Droit budgétaire et comptabilité publique, Paris, Dalloz, 1972, p. 146) (Comentários à Constituição do Brasil, ob. cit., vol. 6, tomo II, p. 282/283).

³ Os arts. 167, inc. IV e 212 estão assim redigidos: "Art. 167 - São vedados: ... IV. A vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo";

"Art. 212 A União aplicará, anualmente nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

família, não só para a integração no mercado de trabalho, como na própria sociedade.⁴

Ora, o projeto de lei do Deputado Hélio Bicudo aperfeiçoa os mecanismos de atendimento à criança, valorizando-a a partir do nascimento, com a alimentação garantida, principalmente de leite, com o que criar-se-á uma geração de cidadãos mais aptos para colaborar com o crescimento da pátria, com condições de maior aproveitamento educacional.

Trata-se, pois, de uma pré-merenda escolar.

Por outro lado, o inciso II do referido § 3º do art. 166, exige que os recursos necessários sejam indicados⁵. Ora, não só o projeto os prevê, pois vinculado à alimentação escolar e à merenda, como se refere à obtenção de recursos da iniciativa privada, com incentivos fiscais que estimulem a sociedade a colaborar com o programa.

Há, pois, dupla indicação de recursos, ou seja, os que serão buscados junto à iniciativa privada e aqueles vinculados ao próprio perfil da merenda escolar, com o que não se criam gastos novos, e sim racionalização da aplicação de despesas e acréscimo de receitas obtido pela participação da iniciativa privada⁶.

Poder-se-ia mesmo dizer que, o inciso V do art. 167⁷, se necessário fosse, abre espaço para a adoção do programa na

⁴ O "caput" o art. 203, inc. III e o art. 227 estão assim redigidos: "Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: ... III. a promoção da integração ao mercado de trabalho";

"Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

⁵ O inc. II do § 3º do art. 166 está assim redigido: "As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que modifiquem somente podem ser aprovadas caso: ...II. indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviços da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal".

⁶ Sobre a relevância dos estímulos fiscais leia-se o clássico livro coordenado por Antonio Roberto Sampaio Dória, intitulado "Incentivos fiscais para o desenvolvimento" (Ed. Bushatsky, 1971) com a colaboração dos seguintes autores: Antonio Franco de Campos, Beatriz Stevenson Braga, Claid de Lima Santos, Henry Tilbery, Ives Granda da Silva Martins, Maria Aparecida de Moura, Ricardo Assumpção e Roselene Lopes Sciarântola.

⁷ O inc. v tem a seguinte dicção: "Art. 167 São vedados: ... v. a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes".

medida em que admite a utilização de créditos suplementares, pois não só a lei aprovada é autorização legislativa, como os recursos a serem obtidos do segmento privado exteriorizam indicação dos recursos correspondentes⁸.

Entendendo, pois, que do ponto de vista orçamentário, estão atendidos os requisitos mínimos expostos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal para que o projeto seja considerado constitucional - devendo ser levada em conta também sua fundamental impactação em reduzir o índice de mortalidade infantil e preparar a criança para, bem educada, servir melhor a Nação - não havendo disposições vedatórias à sua implantação.

Se não por estas breves considerações, uma outra, e mais relevante, se faz. Todo o Título I da Constituição Federal é dedicado aos princípios fundamentais, isto é, aqueles que são os mais relevantes do texto supremo. E o art. 3º está assim redigido:

*"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I. construir uma sociedade livre, justa e solidária; II. garantir o desenvolvimento nacional; III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV. Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."*⁹

⁸ Valeria, para a interpretação sistemática que oferto, a lição de Carlos Maximiliano: "Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros condicionam-se e restringem-se reciprocamente, embora desenvolvam-se de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos.

Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço" (Hermenêutica e aplicação do direito. 9ª ed., Forense, 1979, p. 128) (Comentários do Brasil, vol. VI, tomo II, ob. cit. p. 349).

⁹ Celso Bastos comenta um dos aspectos do art. 3º, dizendo: "Não é possível saber-se até quando os Estados poderão manter esforços concentrados, como fazem agora, na perseguição de uma meta comum, que é o aumento da produção interna de bens e serviços, isto porque é sabido das repercussões produzidas no meio ecológico por força dos avanços materiais e tecnológicos da humanidade. A exaustão iminente de certos recursos energéticos e minerais põe em risco o desenvolvimento continuado da humanidade.

Ante, contudo, os profundos problemas de pobreza existentes, o imperativo do desenvolvimento se impõe-se como única forma de proporcionar condições dignas de vida para as populações.

O Estado brasileiro situa-se, sem dúvida, entre aqueles para os quais o problema do desenvolvimento é nuclear.

Aqui cuida-se de fixar como objetivo fundamental do Estado a erradicação da pobreza.

Como conseguir chegar a este desiderato, se 400.000 bebês morrem por ano no Brasil por desnutrição, e outros são tão insuficientemente alimentados que jamais conseguirão ser cidadãos, em sua plenitude, pois irreversivelmente atingidos na sua evolução biológica na infância?

Como os princípios essenciais da Constituição devem plasmar a interpretação dos princípios instrumentais, não há como interpretar o texto da Constituição dedicado aos orçamentos à luz de uma exegese apenas literal, sem vislumbrar a abrangência de outros princípios que terminam por conformá-los.

Estou convencido que o projeto de lei agora aprovado na Câmara dos Deputados não só não violenta os mecanismos do controle orçamentário e de sua aprovação, como representa sensível avanço em valorizar o elemento social, possibilitando a nutrição adequada da criança, como alavanca do progresso nacional¹⁰.

Não há dúvida que este tema retoma certos princípios encartados na Constituição, assim como ele mesmo vai desdobrar-se em uma série de direitos de cunho social.

De fato, a preocupação com o social é uma dimensão inextirpável do Estado moderno. Sobre o que se tergiversa é com relação aos meios que haverão de ser postos à disposição desta causa, posto que a imposição em si da erradicação da pobreza está presente em toda a Constituição democrática. Não se pode imaginar que a riqueza sirva apenas a alguns. É inconcebível também que populações enormes careçam do mínimo indispensável à sua sobrevivência com dignidade" (Comentários à Constituição do Brasil, Ed. Saraiva, 1988, p. 446).

¹⁰ Neste ponto do desenvolvimento da pessoa humana e da valorização da criança todos os comentaristas da Constituição Brasileira de 1988 são unânimes (Manoel Gonçalves Ferreira, José Cretella Jr., Pinto Ferreira, Wolgran Junqueira Ferreira, Oscar Dias Corrêa, Fernando Witaker, José Afonso da Silva, Walter Ceneviva, Celso Bastos e eu mesmo).